ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXV, 17 SECTIO G 1988

Międzyuczelniany Instytut Nauk Politycznych UMCS

Zbigniew SZELIGA

Ustalanie kandydatów na członków parlamentu w świetle ordynacji wyborczych europejskich państw socjalistycznych *

Отбор кандидатов в члены парламента в свете положений о выборах в европейских социалистических государствах

Fixation des candidats aux membres du parlement à la lumière des systèmes électoraux des pays socialistes européens

Węzłowe zagadnienie systemu wyborczego stanowi mechanizm ustalania kandydatów na członków parlamentu. W europejskich państwach socjalistycznych mechanizm ten nie jest konstytucyjnie uregulowany, jego zaś ustawowa regulacja jest często niepełna i fragmentaryczna. Warto jednak ją przeanalizować, tym bardziej że ostatnio daje się zaobserwować tendencję do jej rozbudowania i uściślenia.

Początkowo ustawowawstwo wyborcze europejskich państw socjalistycznych, powstałych po drugiej wojnie światowej, nie normowało tego mechanizmu. Dopiero w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych zostały wprowadzone w tym zakresie pewne zmiany. Ich wzorem stała się radziecka ordynacja do Rady Najwyższej z r. 1937, według której: „Prawo wysuwania kandydatów przysługuje zarówno organom centralnym organizacji społecznych i stowarzyszeń pracujących, jak też ich organom republikańskim, krajowym, obwodowym, okręgowym i rejonowym, jak też ogólnym zebraniom robotników i pracowników w przedsiębiorstwach, czerwonoarmistów w oddziałach wojskowych oraz ogólnym zebraniom chłopów w kołchozach, wsiach i osiedlach, robotników i pracowników

* Ze względu na odrębność ustawową pominięto Jugosławię, wymagającą osobnego omówienia, a także Albanię, gdzie od połowy lat sześćdziesiątych brak aktów normatywnych dotyczących systemu wyborczego uniemożliwia zajęcie się tym zagadnieniem.

sowchozów — w sowchozach."[1] Niemal identyczne sformułowanie znalazło się w bułgarskiej ordynacji wyborczej z r. 1953 oraz rumuńskiej ordynacji wyborczej z r. 1952.[2] Natomiast nieco odmiennie zostało ono określone przez polskie ordynacje wyborcze z r. 1952 i z r. 1956, gdzie organizacje, którym przysługiwało prawo zgłaszania kandydatów, mogły z niego korzystać zarówno z własnej inicjatywy, jak i z inicjatywy zebrań pracowników w zakładzie pracy, zebrań środowiskowych, gromadzkich i wiejskich, zebrań członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, pracowników państwowych gospodarstw rolnych i żołnierzy w jednostkach wojskowych.[3]

Zupełnie inaczej procedurę ustalania kandydatów regulowała węgierska ustawa II z r. 1953.[4] Jej najistotniejsze elementy można ująć w następujących punktach:

1) kandydatów na deputowanych (i ich zastępców) wysuwano na zebraniach masowych organizacji, a także zebraniach pracowników przedsiębiorstw, stacji maszynowo-traktorowych, spółdzielni produkcyjnych, państwowych gospodarstw, urzędów, instytucji oraz na zebraniach w jednostkach wojskowych;

2) z przebiegu zebrania sporządzano protokół, który zawierał dane o miejscu i czasie zebrania oraz o osobach wysuniętych na kandydatów, musiał być on podpisany przez członków prezydium zebrania;

3) protokół zebrania przekazywano wojewódzkiemu (stołecznemu) komitetowi Węgierskiego Ludowego Frontu Niepodległości, który ustalał proponowaną okręgową listę kandydatów;

4) wojewódzki (stołeczny) komitet Węgierskiego Frontu przesyłał proponowaną listę kandydatów Ogólnokrajowej Radzie Frontu, która następnie zgłaszała ją Państwowej Komisji Wyborczej;

5) Państwowa komisja wyborcza zatwierdzała listę kandydatów, jeżeli odpowiadała ona wymaganiom ustawy.

W zakresie o wiele węższym tryb ustalania kandydatów regulowała czechosłowacka ordynacja wyborcza z r. 1954, właściwie ograniczając się do stwierdzenia, że kandydatów Frontu Narodowego wysuwają „[...] ze-

---

[1] Zob art. 58 radzieckiej ordynacji z r. 1937, „Sobranije Zakonow SSSR" 1937, nr 43.

[2] Zob. art. 45 bułgarskiej ordynacji z r. 1953, „Izwiestija na Priezidiuma na Narodnoto Sbranije" 1953, nr 14 oraz art. 34 ust. 1 rumuńskiej ordynacji z r. 1952, *Konstitucyja i osnownyje zakonodatielnyje akty Rumynskoj Narodnoj Riespubliki*, Moskwa 1954.

[3] Zob. art. 36 polskiej ordynacji z r. 1952, Dz. U. 1952, nr 35 oraz art. 36 polskiej ordynacji z r. 1956, Dz. U. 1956, nr 47.

[4] Zob. § 7 i § 8 węgierskiej ustawy II z r. 1953 o zmianie przepisów o wyborach do Zgromadzenia Krajowego — *Konstitucyja i osnownyje zakonodatielnyje akty Wiengierskoj Narodnoj Riespubliki*, Moskwa 1954.

brania robotników, chłopów i innych pracujących w przedsiębiorstwach, instytucjach i na wsiach, a także zebrania wojskowych i osób służących w innych zbrojnych formacjach." [5] Od razu należy zaznaczyć, że udział wyborców w procedurze zgłaszania kandydatów nie był obligatoryjny, skoro zgodnie z § 22 ust. 3 wspomnianej ordynacji wyborczej przy rejestracji kandydatów przedkładano między innymi protokół zebrania instytucji lub organizacji, na którym był wysunięty kandydat.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że unormowaną w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych procedurę ustalania kandydatów charakteryzowało kilka cech:

1) bardzo ograniczony zakres unormowania (nie dotyczy to tylko Węgier, gdzie została ona najpełniej uregulowana);

2) w większości europejskich państw socjalistycznych, a przede wszystkim w Bułgarii i Rumunii sposób unormowania wzorowany na radzieckiej ordynacji wyborczej z r. 1937;

3) udział wyborców w wyłanianiu kandydatów tylko fakultatywny, co w warunkach przejścia od kapitalizmu do socjalizmu miało zapobiegać dostaniu się do parlamentu elementów burżuazyjnych [6], w niektórych jednak państwach charakter tego udziału zmienił się w sposób zasadniczy, zmieniła się także procedura ustalania kandydatów.

Najistotniejsze, a zarazem najszersze zmiany dotyczące roli wyborców w mechanizmie wyłaniania i zgłaszania kandydatów wystąpiły na Węgrzech. Rozpoczęły się one — jak się wydaje — już w r. 1958, kiedy to po raz pierwszy węgierskie prawo wyborcze zrezygnowało z możliwości wysuwania kandydatów na zebraniach masowych organizacji społecznych, bez udziału wyborców, i wyraźnie przyjęło zasadę wysuwania kandydatur — wyłącznie „[...] na zebraniach ludności w okręgach wyborczych dla wyboru do rad, a także na zebraniach pracowników w przedsiębiorstwach, ośrodkach traktorowo-maszynowych, państwowych gospodarstwach rolnych, urzędach i instytucjach oraz na zebraniach wojskowych w jednostkach wojskowych i na zebraniach w jednostkach bezpieczeństwa wewnętrznego." [7] W konsekwencji udział wyborców w wysuwaniu kandydatów przestał być fakultatywny, a stał się obligatoryjny. Zmiana ta posiadała jednak ograniczone znaczenie. W szczególności nie doprowadziła ona do uszczuplenia roli Patriotycznego Frontu Ludowego w początkowym etapie postępowania wyborczego. Nadal bowiem ogniwa Frontu, a nie

[5] Zob. § 21 ust. czechosłowackiej ordynacji z r. 1954 — „Sbirka Zákonu" 1954, nr 5.

[6] Zob. B. A. Straszun: *Socyalizm i diemokratija (socyalisticzeskoje narodnoje priedstawitielstwo)*, Moskwa 1978, s. 182.

[7] Zob. § 26 ujednolicony w r. 1958 węgierskich przepisów prawa wyborczego — *Wysszyje organy gosudarstwiennoj własti stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1960.

zebrania wyborców, ostatecznie ustalały i zgłaszały do rejestracji listy kandydatów. Nadal też ogniwa Frontu organizowały zebrania wyborców i w praktyce wysuwały na nich swoich kandydatów. Wreszcie — opinie i propozycje zebrań wyborców nie posiadały dla ogniw Frontu wiążącego charakteru. Jeżeli do tego dodać, że w trakcie wyborów przeprowadzonych w r. 1958 zebrania wyborców na ogół akceptowały typowanych przez Front kandydatów, to ograniczone znaczenie zasygnalizowanej zmiany staje się bardzo wyraźne[8]. Mimo to zmiana ta zasługuje na uwagę. Po pierwsze dlatego, że rozpoczęła ona na Węgrzech proces głębokich przeobrażeń dotyczących mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów, a po drugie dlatego, że w pozostałych europejskich krajach socjalistycznych zasada obligatoryjnego udziału wyborców w wysuwaniu kandydatów została przyjęta później.

Istotne modyfikacje w tym względzie wprowadziła ustawa III z 14 X 1970 r.[9] Podtrzymując zasadę wysuwania wszystkich kandydatów wyłącznie na zebraniach wyborców, ustawa ta szeroko uregulowała zasady i tryb odbywania tych zebrań, a co ważniejsze — umocniła ich rolę i zmieniła ich charakter. W szczególności zebrania wyborców przestały być tylko zebraniami „konsultacyjnymi", a stały się także zebraniami „zgłaszającymi". Inaczej mówiąc, sami wyborcy zaczęli decydować o tym, kto będzie kandydował w wyborach parlamentarnych, skoro — według ustawy — kandydatami zostawały wszystkie te osoby, które na zebraniu zgłaszającym otrzymały co najmniej 1/3 głosów uczestników zebrania. Decyzje te były podejmowane w trybie jawnego głosowania, na podstawie propozycji przedkładanych przez komitety Węgierskiego Patriotycznego Frontu Ludowego, organizacje społeczne, kolektywy zakładów pracy, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych jednostek, a także przez indywidualnych wyborców. Ustalone w ten sposób nazwiska kandydatów były przesyłane przez odpowiedni wojewódzki (stołeczny) Komitet Patriotycznego Frontu Ludowego do Prezydium Krajowej Rady Frontu, a następnie do Krajowej Komisji Wyborczej, która je zatwierdzała, jeżeli kandydatury zostały zgłoszone zgodnie z przepisami.

Umacniając rolę wyborców w wyłanianiu i zgłaszaniu kandydatów, ustawa z r. 1970 wyznaczała też istotną rolę Patriotycznemu Frontowi Lu-

---

[8] Zob. P. Schmidt: *Priedstawitielnaja sistiema i izbiratielnoje prawo Wiengier* [w:] *Priamaja i priedstawitielnaja diemokratija, Obszczetieorieticzeskije problemy socyalisticzeskoj diemokratii,* Sofia 1979, s. 118.

[9] Zob. zwłaszcza § 29 i § 30 jednolitego tekstu węgierskiej ustawy III z r. 1966 z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez ustawę III z 14 X 1970 r. — *Konstitucyja i osnownyje zakonodatielnyje akty Wiengierskoj Narodnoj Riespubliki,* Moskwa 1982. Zob. też M. Rybicki: *Zmiany w systemie wyboroczym w Węgierskiej Republice Ludowej.* „Państwo i Prawo" 1971, nr 3—4, ss. 503—504.

dowemu. Wskazywało na to kilka istotnych momentów. Po pierwsze, Patriotyczny Front Ludowy organizował zebrania wyborców. Oznaczało to, że komitety Frontu zwoływały zebrania, troszczyły się o ich reprezentatywny charakter, zapewniały na nich odpowiednią frekwencję, dbały o zgodny z przepisami prawa ich przebieg. Po drugie, Patriotyczny Front Ludowy miał prawo wysuwania na zebraniach wyborców swoich kandydatów. W ustawie został on nawet wymieniony na pierwszym miejscu wśród podmiotów dysponujących prawem przedkładania na zebraniach propozycji personalnych. Wreszcie — ustalone na zebraniach wyborców nazwiska kandydatów były przekazywane Krajowej Komisji Wyborczej nie przez zebrania, lecz przez Prezydium Krajowej Rady Frontu. W ten sposób Patriotyczny Front Ludowy działał na ogół nie bezpośrednio, lecz głównie pośrednio, tzn. poprzez zebrania wyborców. Nastąpiła więc zmiana jego roli przy ustalaniu kandydatów. W praktyce Patriotyczny Front Ludowy odgrywał nawet większą rolę, niż wynikała ona z przepisów ustawy z r. 1970. Świadczą o tym następujące okoliczności[10]:

1. Zebraniom wyborców przewodniczyli przedstawiciele miejscowego komitetu Patriotycznego Frontu Ludowego, którzy podpisywali protokół zebrania.

2. Zebrania wyborców rozpoczynały się od przedstawienia propozycji personalnej (tzn. kandydata na kandydata) Patriotycznego Frontu Ludowego. Propozycja ta była poddawana pod głosowanie w pierwszej kolejności. W przypadku gdy została przyjęta, nazwisko kandydata Frontu było umieszczone na liście kandydatów na pierwszym miejscu. Stanowiło to konsekwencję przyjęcia zasady wpisywania na listę nazwisk nie w porządku alfabetycznym, lecz według kolejności wysuwania kandydatów. Miało to jednak ograniczone znaczenie ze względu na przyjęcie zasady obligatoryjnego czynnego głosowania.

3. Na zebraniach wyborców propozycje personalne wysuwały przede wszystkim ogniwa Patriotycznego Frontu Ludowego. Inne podmioty, dysponujące prawem proponowania kandydatur, korzystały z niego o wiele rzadziej. Dotyczy to zwłaszcza indywidualnych wyborców. W każdym razie w okręgach wyborczych, w których zgłoszono tylko jednego kandydata, kandydat ten był wysunięty przez Patriotyczny Front Ludowy. Również w większości okręgów wyborczych, w których kandydowały 2 osoby, wysuwał te osoby Patriotyczny Front Ludowy. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż nie wszystkie propozycje personalne Frontu uzyskiwały wymagane przez ustawę poparcie zebrań wyborców. Zdarzały się bowiem przypadki nieuzyskiwania przez jednego z dwóch proponowanych kandydatów Frontu 1/3 oddanych przez uczestni-

[10] Praktykę tę charakteryzuje T. Fuks: *Węgierski system wyborczy*, „Prawo i Życie" 1981, nr 38.

ków zebrania głosów. W takich sytuacjach w okręgu wyborczym zgłaszano tylko 1 kandydata. Zdarzały się też sytuacje, w których zwoływano drugie zebranie, na którym Front proponował na kandydata inną osobę niż tę, która została przez pierwsze zebranie odrzucona. W konsekwencji należy dojść do wniosku, że udział węgierskich wyborców w procesie wysuwania i zgłaszania kandydatów nie był tylko formalny.

4. W praktyce nadal przestrzegano zasady, że podstawowym i niezbędnym warunkiem wysunięcia i zgłoszenia kandydata jest akceptowanie przez niego programu Patriotycznego Frontu Ludowego. Dlatego do listy zgłoszonych kandydatów dołączano nie tylko ich zgodę na kandydowanie, lecz również ich oświadczenie, że popierają program wyborczy Frontu. Wszyscy zatem kandydaci — bez względu na to, kto ich wysunął — byli reprezentantami programu i polityki Patriotycznego Frontu Ludowego.

Przyjęty przez ustawę z r. 1970 mechanizm wyłaniania i zgłaszania kandydatów został w niewielkim stopniu skorygowany przez nową ordynację wyborczą, uchwaloną 22 XII 1983 r.[11] Wprowadzone przez nią zmiany można sprowadzić do następujących punktów:

1. Zasada wysuwania i zgłaszania kandydatów wyłącznie na zebraniach przedwyborczych dotyczy tylko kandydatów, których nazwiska umieszczono na listach okręgowych. Natomiast kandydaci z ogólnokrajowej listy wyborczej są zgłaszani przez Krajową Radę Patriotycznego Frontu Ludowego, działającą na wniosek zrzeszonych we Froncie organizacji. Stanowi to konsekwencję przyjęcia założenia, że na liście ogólnokrajowej mają znajdować się nazwiska kandydatów reprezentujących inne, niż lokalne, interesy. Nie mogą tego zagwarantować zebrania przedwyborcze, które na ogół preferują działaczy lokalnych. Dlatego zostały one wyłączone z procedury kształtowania listy ogólnokrajowej.

2. Wśród podmiotów dysponujących prawem proponowania kandydatów nowa ustawa wymienia tzw. organy reprezentacji interesów oraz przedstawicieli pracowników zakładów pracy. Poprzednio organizacje reprezentujące interesy różnych grup ludności nie były w ustawie osobno wyróżniane. Ich wyodrębnienie miało na celu szersze uwzględnienie różnorodnych interesów w fazie wysuwania i zgłaszania kandydatów, a zarazem — jak się wydaje — stanowiło konsekwencję przyjęcia zasady obligatoryjnego zgłaszania w każdym okręgu wyborczym co najmniej 2 kandydatów. Ponadto przyznanie prawa proponowania kandydatów przedstawicielom pracowników zakładów pracy, a nie — jak dawniej — kolek-

[11] Zob. zwłaszcza § 9 ust. 2, § 37 ust. 2, § 38, § 42 i § 43 ust. 3 węgierskiej ordynacji z r. 1983 — „Magyar Közlöny" 1983, nr 60. Na temat zmian dotyczących mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów dokonanych przez ordynację z r. 1983 zob. M. Dezsë: *Reforma systemu wyborczego Węgierskiej Republiki Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 9, s. 40.

tywom pracowniczym, miało lepiej wyrażać swoisty kompromis różnorodnych interesów w miejscu pracy i zamieszkania. Ta ostatnia zmiana dotyczyła zatem sposobu korzystania przez kolektywy pracownicze z możliwości proponowania kandydatów.

3. Zgodnie z ustawą z r. 1983 przy zgłaszaniu kandydatów na deputowanych do Zgromadzenia Krajowego w każdym okręgu wyborczym należało przeprowadzić 2 zebrania lub więcej zebrań przedwyborczych, a wszystkie propozycje przyjęte na wcześniejszym zebraniu należało poddawać pod głosowanie również na następnym. Poprzednio w celu zgłoszenia kandydata wystarczyło zorganizowanie tylko 1 zebrania. Zmiana w tym względzie została spowodowana zwiększeniem się liczby wyborców, a jej celem było stworzenie dodatkowej gwarancji do zgłaszania właściwych kandydatów. Miała ona także na celu umocnienie więzi przedstawiciela z wyborcami. Warto w tym miejscu podkreślić, że w praktyce lat siedemdziesiątych przeciętna liczba zebrań wyborców, organizowanych w okręgach wyborczych w celu zgłoszenia kandydata, była większa od jednego, skoro w r. 1975 odbyło się 872 zebrania na ogólną liczbę 352 okręgów, a w r. 1980 — 650 zebrań na taką samą liczbę okręgów.[12]

4. Po raz pierwszy ustawa z r. 1983 przyznała wyborcom prawo zgłaszania zarzutów przeciwko przebiegowi zebrania „zgłaszającego". Zarzuty te może wnieść każdy wyborca w ciągu 3 dni od daty zebrania do terenowego prezydium wyborczego (działającego w siedzibie okręgu wyborczego), które rozpatruje je bezzwłocznie i podejmuje decyzję ostateczną.[13]

5. Każdy kandydat został ustawowo zobowiązany do złożenia oświadczenia, że uznaje i popiera program Patriotycznego Frontu Ludowego. Oświadczenie to składali kandydaci również poprzednio, jednak nie byli do tego ustawowo zobowiązani. Obecnie złożenie politycznego oświadczenia stało się ustawowym obowiązkiem każdej osoby, której nazwisko ma zostać umieszczone na liście kandydatów.

Istotne zmiany dotyczące roli wyborców w początkowym etapie postępowania wyborczego wystąpiły także w Rumunii. Podobnie jak na Węgrzech, tak i w Rumunii, udział wyborców w wyłanianiu kandydatów stał się obligatoryjny. Nastąpiło to w r. 1966 w wyniku uchwalenia nowej ordynacji wyborczej, zgodnie z nią kandydaci są wysuwani przez masowe organizacje ludu pracującego, wyłącznie na zebraniach ludzi pracy organizowanych w państwowych przedsiębiorstwach i organizacjach gos-

---

[12] Zob. Fuks: *op. cit., passim.*

[13] W okresie kampanii wyborczej w r. 1985 było zgłoszonych 46 protestów w związku z przebiegiem zebrań „zgłaszających", zob. B. A. Straszun: *Sowriemiennyje tiendiencyi razwitija izbiratielnych sistiem w zarubieżnych stranach socyalizma*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1986, nr 12, s. 68.

podarczych, robotniczych, spółdzielniach produkcyjnych i innych organizacjach spółdzielczych, instytucjach, ośrodkach społeczno-kulturalnych, na wsi, w osiedlach mieszkaniowych i w jednostkach wojskowych.[14] Zasada wysuwania kandydatów wyłącznie na zebraniach ludzi pracy obowiązuje od dnia dzisiejszego, mimo że w r. 1974 uchwalono kolejną ordynację wyborczą, która powierza prawo wysuwania i zgłaszania kandydatów Frontowi Jedności Socjalistycznej.[15] Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w Rumunii zebrania wyborców posiadały i nadal posiadają charakter zebrań konsultacyjnych i nie przekształciły się — jak to miało miejsce na Węgrzech — w zebrania „zgłaszające".

Podobny charakter posiadały zmiany wprowadzone przez bułgarską ordynację wyborczą w r. 1973, według której wszystkie proponowane przez organizacje kandydatury muszą być poddane szerokiej, publicznej dyskusji na zebraniach organizowanych w okręgach wyborczych, zakładach pracy, instytucjach, jednostkach wojskowych i w gospodarstwach rolnych.[16] Na zebraniach tych są formułowane opinie o proponowanych kandydatach i ewentualnie nowe propozycje personalne. Opinie i wnioski zebrań wyborców nie mają jednak prawnie wiążącego charakteru, skoro decyzje w sprawie zgłaszania do rejestracji określonego kandydata podejmują ostatecznie kierownictwa organizacji społeczno-politycznych, uwzględniając wyniki dyskusji. W Bułgarii zebrania wyborców posiadają zatem charakter zebrań konsultacyjnych.

Zupełnie inny charakter miał proces omawianych zmian w Czechosłowacji i w Polsce, gdzie znane są przypadki rezygnowania z ustawowej regulacji roli wyborców w wyłanianiu kandydatów. W Polsce wystąpiło to już w r. 1960, a w Czechosłowacji w r. 1971. O ilę jednak w Polsce przywrócono tę regulację, o tyle w Czechosłowacji nadal ona nie występuje.

W Polsce udział wyborców w wyłanianiu kandydatów został po raz pierwszy od r. 1960 ustawowo uregulowany w r. 1976, kiedy to nowa ordynacja wyborcza wyraźnie przewidywała, że komitety Frontu Jedności Narodu ustalają listy kandydatów po zasięgnięciu opinii wyborców w miejscach zamieszkania, w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich i w

---

[14] Zob. art. 39 ust. 1 rumuńskiej ordynacji z r. 1966, „Biulletinul Oficial" 1966, nr 86.

[15] Zob. art. 45 ust. 1 rumuńskiej ordynacji z r. 1974, „Biulletinul Oficial" 1974, nr 161.

[16] Zob. art. 47 ust. 1 i art. 48 ust. 2 bułgarskiej ordynacji z r. 1973 — „Dyrżawen Westnik" 1973, nr 54. Zob. też S. Stojczew: *Izbiratelna sistema na Narodna Republika Bułgaria*, Sofia 1976, s. 136 i n.

jednostkach wojskowych.[17] Udział wyborców w wyłanianiu kandydatów był zatem obligatoryjny. W porównaniu jednak z węgierską, rumuńską, czy nawet bułgarską ustawą wyborczą, polska ordynacja wyborcza z r. 1976 najbardziej lakonicznie regulowała rolę wyborców w początkowym etapie postępowania wyborczego. Sprzyjało to — jak się wydaje — praktyce ustalania list kandydatów, bez zasięgania opinii wyborców. Warto w tym miejscu dodać, że w Polsce w r. 1976 zmieniły się inne elementy procedury ustalania kandydatów. W szczególności Front Jedności Narodu ustalał i zgłaszał kandydatów wyłącznie na wniosek organizacji politycznych, zawodowych i spółdzielczych oraz innych masowych organizacji społecznych ludu pracującego, realizujących wspólny program FJN. W konsekwencji w procedurze zgłaszania kandydatów zmieniła się rola nie tylko wyborców, lecz również organizacji społecznych, które stały się podmiotami wyłącznie „inspirującymi".

O wiele szerzej, a zarazem inaczej, zagadnienie to zostało unormowane przez aktualnie obowiązującą ordynację, uchwaloną w r. 1985.[18] Jej główne postanowienia w omawianym zakresie dadzą się ująć w następujących punktach:

1. Procedura prowadząca do zgłoszenia kandydatów rozpoczyna się od wysuwania osób proponowanych na kandydatów na posłów wybieranych z okręgowych list wyborczych i z krajowej listy wyborczej. Tę pierwszą kategorię osób mają prawo wysuwać do wojewódzkich konwentów wyborczych wszystkie organizacje społeczne o zasięgu krajowym, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. Natomiast kandydatów na posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej przedstawia Ogólnopolskiemu Konwentowi Wyborczemu Rada Krajowa PRON.

2. Wojewódzkie konwenty wyborcze ustalają spośród wysuniętych przez uprawnione organizacje lub ich porozumienia wykazy nazwisk proponowanych kandydatów na posłów, tzw. kandydatów na kandydatów, dla każdego okręgu wyborczego. Słusznie przy tym zauważono w literaturze, iż w świetle ordynacji wyborczej nie jest jasna rola Ogólnopolskiego Konwentu Wyborczego.[19] Jeżeli bowiem Rada Krajowa PRON przedstawi większą liczbę osób proponowanych na kandydatów, wówczas Ogól-

---

[17] Zob. art. 40 polskiej ordynacji z r. 1976 — Dz. U. 1976, nr 2. Na temat mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów w świetle ordynacji z r. 1976, zob. S. Gebert: *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 1—2, s. 117 i n. oraz W. Sokolewicz: *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 118 i n.

[18] Zob. zwłaszcza art. 51, art. 53 ust. 1, art. 58 i art. 60 polskiej ordynacji z r. 1985 — Dz. U. 1985, nr 26.

[19] Zob. W. Sokolewicz: *Węzłowe problemy prawa wyborczego*, „Państwo i Prawo" 1985, nr 9, s. 12.

nopolski Konwent Wyborczy dokona selekcji. Jeżeli zaś liczba proponowanych osób będzie równa liczbie kandydatów wybieranych z listy krajowej, wówczas Ogólnopolski Konwent Wyborczy tylko formalnie zredaguje listę.

3. Po przeprowadzeniu wstępnej selekcji wszyscy kandydaci przed umieszczeniem ich nazwisk na liście muszą być przedstawieni wyborcom na tzw. obywatelskich zebraniach konsultacyjnych lub poprzez środki masowego przekazu. Natomiast wyborcy mogą zgłaszać swoje opinie i uwagi o proponowanych kandydatach na zebraniach konsultacynych lub bezpośrednio do organów, instytucji czy organizacji, a nawet do Ogólnopolskiego Konwentu Wyborczego.

4. Zebrania konsultacyjne są organizowane przez PRON, dlatego przewodniczy im jego przedstawiciel. W ich posiedzeniach uczestniczą, oprócz „kandydatów na kandydatów", reprezentanci konwentów wyborczych oraz organizacji, które wysunęły kandydatów. Głównym ich zadaniem jest przedyskutowanie deklaracji wyborczej PRON oraz przedstawienie „kandydatów na kandydatów". Należy dodać, iż z przebiegu zebrań konsultacyjnych sporządza się protokoły, w których w szczególności zamieszcza się zgłoszone przez wyborców opinie i uwagi o proponowanych kandydatach, przy czym protokoły te przekazuje się wojewódzkiemu konwentowi wyborczemu.

5. Po rozpatrzeniu opinii i uwag wyborców o proponowanych kandydatach konwenty wyborcze dokonują powtórnej selekcji osób proponowanych na kandydatów i ostatecznie ustalają oraz zgłaszają ich listy.

Względnie szerokie uregulowanie przez polską ordynację wyborczą trybu ustalania kandydatów zasługuje — jak się wydaje — na pozytywną ocenę. Jednak niektóre jego rozwiązania budzą pewne wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza roli wyborców w wyłanianiu kandydatów. Przyznanie bowiem wyborcom prawa zgłaszania swoich opinii i uwag na zebraniach konsultacyjnych lub bezpośrednio do organów, instytucji czy organizacji, a nawet do Ogólnopolskiego Konwentu Wyborczego umożliwia — jak się wydaje — ukształtowanie się praktyki, w której udział wyborców w wyłanianiu kandydatów może stać się wyłącznie iluzoryczny. W szczególności może to nastąpić wówczas, gdy większość kandydatów nie będzie przedstawiona na zebraniach konsultacyjnych, a przekazywane przez środki masowego przekazu informacje nie będą pełne. Co więcej, zebrania konsultacyjne, w których bezpośrednio uczestniczą wyborcy, bardziej niż środki masowego przekazu sprzyjają wymianie autentycznych opinii i uwag o proponowanych kandydatach. Jeżeli do tego dodać, że prawem wysuwania kandydatów dysponują wyłącznie organizacje społeczne i to nie wszystkie, lecz tylko o zasięgu krajowym, a opinie i uwagi wyborców o proponowanych kandydatach nie mają dla konwentów wy-

borczych wiążącego charakteru, to można dojść do wniosku, że polska ordynacja wyborcza wyznacza wyborcom bardzo ograniczoną rolę w mechanizmie wyłaniania i zgłaszania kandydatów i umożliwia praktykę, w której udział wyborców będzie pozorny.

Same rozwiązania dotyczące liczby i przebiegu zebrań konsultacyjnych są również niepełne i ogólnikowe. W szczególności nie ustalają one wymaganej liczby zebrań konsultacyjnych, nie określają szczegółowo trybu ich przeprowadzania, a co najważniejsze — nie wymagają podjęcia przez zebrania uchwał jednoznacznie określających ich stosunek wobec proponowanych kandydatów. Zamieszczenie w ordynacji tego rodzaju postanowień działałoby mobilizująco na należyte przygotowanie zebrań i przeciwdziałałoby fikcyjnemu ich charakterowi.[20]

Wątpliwości budzi także rola konwentów wyborczych w procedurze ustalania i zgłaszania kandydatów. Jak wiadomo, konwenty to najważniejsze ogniwo w początkowym etapie postępowania wyborczego. W szczególności dokonują one dwukrotnej selekcji proponowanych kandydatów, nie stosując przy niej jasno sformułowanych przez ordynację kryteriów jej przeprowadzania, gdyż ich po prostu brak. Inaczej mówiąc, nie zebrania czy nawet organizacje ostatecznie ustalają listy kandydatów, lecz czynią to same konwenty wyborcze, działające tylko z inicjatywy organizacji i po uwzględnieniu uwag i opinii wyborców.

Wreszcie — wątpliwości budzi ustalenie kręgu organizacji dysponujących prawem wstępnego proponowania osób na kandydatów. Dobrze się stało, że w porównaniu z poprzednią ordynacją, krąg tych organizacji został poszerzony. Dzięki temu w Sejmie mogą być w szerszym zakresie reprezentowane specyficzne interesy. Jednak — jak słusznie podkreśla się w literaturze — nie ma żadnych przeszkód, by wszystkie legalne organizacje (a więc nie tylko o zasięgu krajowym), a nawet organizujące się w tym celu grupy obywateli dysponowały prawem proponowania kandydatów.[21]

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wiosku, że unormowana przez ordynację wyborczą z r. 1985 procedura ustalania kandydatów wymaga w przyszłości dalszych modyfikacji. Powinny one — najogólniej rzecz ujmując — zmierzać w kierunku zagwarantowania wyborcom odgrywania rzeczywistej roli w kształtowaniu i w ostatecznym ustalaniu list kandydatów. Tylko wówczas stopień plebiscytarnego charakteru wyborów może być niższy. Nie tu jednak miejsce na formułowanie wielu konkretnych postulatów, zmierzających w tym kierunku. Nie sposób jednak nie zau-

---

[20] Zob. B. Zawadzka: *O dalszą demokratyzację prawa wyborczego (Doświadczenia i Wnioski)*, „Państwo i Prawo" 1985, nr 2, s. 17. Zob. też Z. Jarosz: *W sprawie koncepcji wyborów do rad narodowych*, „Państwo i Prawo" 1983, nr 10, s. 43.

[21] Zob. Sokolewicz: *Węzłowe problemy...*, s. 9.

ważyć, że można by wprowadzić różne rozwiązania, a między innymi ograniczyć rolę konwentów wyborczych do przeprowadzania jednej tylko selekcji proponowanych przez organizacje (a nawet luźne grupy wyborców) kandydatów. Selekcję tę (z politycznego punktu widzenia) przeprowadzałyby konwenty przed przedstawieniem proponowanych kandydatów zebraniom wyborców, które ostatecznie ustaliłyby listy kandydatów. Wymagałoby to, rzecz jasna, szczegółowego uregulowania trybu przeprowadzania tych zebrań. Można też przyjąć zasadę proponowania kandydatów przez różne podmioty (wszystkie legalne organizacje i indywidualnych wyborców) wyłącznie na zebraniach wyborców, które ostatecznie (w drodze głosowania) ustalałyby listy kandydatów. W tej sytuacji instytucja konwentów wyborczych byłaby zbędna. Zrealizowanie jednak tej ostatniej propozycji może nastąpić w odpowiednich warunkach społeczno-politycznych, a w szczególności w warunkach rzeczywistego autorytetu legalnie działających partii i organizacji społecznych oraz w warunkach wzmożonej aktywności społeczno-politycznej obywateli.

Rozważania dotyczące trybu ustalania kandydatów w europejskich państwach socjalistycznych nie byłyby pełne, gdyby nie wspomnieć o pewnych zmianach, jakie do tego trybu wprowadziła czechosłowacka ordynacja wyborcza z r. 1967, choć nie znalazła ona zastosowania w praktyce.[22] Wyrażając nadal zasadę zgłaszania kandydatów przez właściwe komisje wyborcze Frontu Narodowego, ordynacja ta przyznała prawo wysuwania kandydatów wyłącznie zorganizowanym siłom społeczno-politycznym, a mianowicie: Komunistycznej Partii Czechosłowacji, innym partiom politycznym i organizacjom społecznym zrzeszonym we Froncie. Nie dała ona tego prawa zebraniom wyborców, co wcale nie oznaczało, że wykluczała udział tych zebrań z początkowego etapu postępowania wyborczego. Ordynacja ta zobowiązała bowiem wojewódzkie komisje wyborcze Frontu Narodowego do przedkładania propozycji personalnych na zebraniach wyborców, których opinie i wnioski nie miały charakteru bezwzględnie wiążącego, ale musiały być brane pod uwagę przy ostatecznym ustalaniu przez komisje Frontu list kandydatów. Wyrażała ona zatem zasadę obligatoryjnego udziału wyborców w wyłanianiu kandydatów, czego nie czyniły poprzednie ordynacje i czego nie czyni aktualnie obowiązująca ustawa wyborcza z r. 1971.[23] Utrzymując zasadę wysuwania kandyda-

---

[22] Zob. zwłaszcza § 26 ust. 2 i 4 czechosłowackiej ordynacji z r. 1967, „Sbirka Zákonu" 1967, nr 43.

[23] Przyjęcie zasady obligatoryjnego udziału wyborców w wyłanianiu kandydatów zostało nader pozytywnie ocenione w czechosłowackiej nauce prawa. Zob. np. R. Trella: *Quelques questions posées par le système électoral en Tchécoslovaquie*, „Bulletin de droit Tchécoslovaque" 1967, nr 1—4, ss. 118—119.

tów wyłącznie przez zorganizowane siły polityczne, ustawa ta nie tylko odrzuca zasadę obligatoryjnego udziału wyborców w procedurze zgłaszania kandydatów, lecz również w ogóle nie przewiduje ich udziału w początkowym etapie procedury wyborczej. Ustawa ta stwarza więc sprzyjające warunki do wysuwania i zgłaszania kandydatów bez jakiegokolwiek udziału wyborców. Stanowi to — jak się wydaje — „krok wstecz", w porównaniu z poprzednimi ustawowymi regulacjami dotyczącymi mechanizmu ustalania kandydatów. Jest to także jeden z wyjątków od powszechnie przyjętej w ustawodawstwach wyborczych innych państw zasady obligatoryjnego udziału wyborców w procedurze zgłaszania kandydatów.

Stosunkowo późno, bo w r. 1963, ustawowo uregulowano mechanizm wyłaniania kandydatów w NRD. Poprzednio obowiązujące ordynacje wyborcze, a mianowicie uchwalone w r. 1954 i w r. 1958 ograniczały się tylko do przyznania wyborcom prawa opiniowania kandydatów, którzy zostali już formalnie zgłoszeni i zarejestrowani.[24] Z prawa tego wyborcy korzystali podczas ich spotkań z kandydatami, na których mogli domagać się między innymi wykluczenia określonej osoby z zarejestrowanej i zgłoszonej listy kandydatów. Był to jedyny, znany poprzednim ordynacjom wyborczym, sposób oddziaływania wyborców na wysuwanie i zgłaszanie kandydatów. Dopiero ordynacja wyborcza z r. 1963 przewidziała obligatoryjny udział wyborców we wcześniejszej fazie postępowania wyborczego.

Uregulowany przez ordynację wyborczą z r. 1963 mechanizm kształtowania i zgłaszania list kandydatów charakteryzowały następujące cechy[25]:

1. Kandydatów na przedstawicieli proponował Front Narodowy Niemiec Demokratycznych, który był zobowiązany do przedstawienia swoich propozycji personalnych na konferencjach przedstawicieli wyborców, wybieranych na zebraniach ludzi pracy.

2. Konferencje przedstawicieli wyborców podejmowały uchwałę, w której wyrażały swoje stanowisko wobec proponowanych kandydatów i proponowanej kolejności nazwisk kandydatów na liście wyborczej.

3. Kandydatów na deputowanych zgłaszała Narodowa Rada Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych. Wynikało to zarówno z ustawy o wyborach do przedstawicielstw ludowych NRD (ustawy wyborczej), jak i z dekretu Rady Państwa o wyborach do Izby Ludowej i do miejscowych przedstawicielstw ludowych (ordynacji wyborczej). W szczególności ustawa wyborcza przyznawała partiom i organizacjom masowym „prawo do zjednoczenia swoich list we wspólnej liście Frontu Narodowego Nie-

---

[24] Zob. § 24 i § 25 ordynacji NRD z r. 1954 — „Gesetzblatt" 1954, nr 69 oraz § 35 ordynacji NRD z r. 1958 — „Gesetzblatt" 1958, nr 60.

[25] Zob. zwłaszcza § 28 ordynacji NRD z r. 1963 — „Gesetzblatt" 1963, nr 8.

miec Demokratycznych", ordynacja wyborcza zaś przyznawała Narodowej Radzie Frontu prawo wnoszenia sprzeciwu „przeciwko uchwale okręgowej komisji wyborczej o niedopuszczeniu listy wyborczej" oraz prawo wyznaczania innego kandydata, „jeżeli kandydat zostanie wykluczony z wyborów".

Przyjętą przez ordynację wyborczą z r. 1963 procedurę wysuwania kandydatów na przedstawicieli określało się w literaturze niemieckiej mianem „prawyborów" lub „rodzajem preselekcji", a jej celem miało być zapewnienie zgodności sporządzanych list kandydatów z wolą wyborców, wyrażoną w poszczególnych okręgach wyborczych.[26] Takie określenie tej procedury znajdowało uzasadnienie w praktyce, skoro na konferencjach przedstawicieli wyborców zdarzyły się przypadki nieakceptowania proponowanych przez Front kandydatów lub proponowanej przez niego kolejności nazwisk na liście kandydatów.[27] Należy jednak dodać, że zaakceptowani przez konferencję kandydaci mogli być zakwestionowani w dalszej fazie postępowania wyborczego. Wyborcy — na spotkaniach z kandydatami — mogli bowiem domagać się wykreślenia nazwiska danej osoby z listy wyborczej, która została już zgłoszona i zarejestrowana.[28]

Dalsze istotne zmiany dotyczące mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów na przedstawicieli wprowadziła ustawa wyborcza z r. 1976.[29] Przyznając prawo wysuwania kandydatów demokratycznym partiom i organizacjom masowym, które mogły połączyć swoje listy „w ogólną listę wyborczą Narodowego Frontu NRD", ustawa ta wymagała, by każdy kandydat był uprzednio sprawdzony i zaaprobowany przez kolektyw w miejscu zatrudnienia. Dopiero wówczas kandydaci mogli być przedstawieni okręgowym komisjom Narodowego Frontu NRD, które na publicznych posiedzeniach z udziałem przedstawicieli wyborców ostatecznie ustalały listy kandydatów i zgłaszały je do rejestracji w odpowiedniej komisji wyborczej.

Te dwa postanowienia ustawy wyraźnie wskazują na istotę zmian wprowadzonych w omawianym zakresie w r. 1976. Polegały one zwłaszcza na włączeniu do początkowej fazy postępowania wyborczego kolektywów pracowniczych jako jednostek grupujących wyborców w miejscu zatrud-

---

[26] Zob. W. Weichelt: *The Right to Vote and the Electoral System of the GDR*, „Law and Legislation in GDR" 1964, nr 2, ss. 8—9; G. Graf, E. Poppe: *Wähler, Wahlrecht, Wahlen, Wahlleitung in der DDR*, Berlin 1965. W niemieckiej nauce prawa państwowego udział wyborców w wysuwaniu kandydatów traktuje się też jako przejaw suwerenności ludu. Zob. G. Graf, G. Zajler: *Wybory i izbiratielnoje prawo w kłasowoj bor'bie*, Moskwa 1974, s. 277 i n.

[27] Zob. Graf, Zajler: *op. cit.*, s. 278 oraz Straszun: *Socyalizm i diemokratija...*, s. 183.

[28] Zob. § 27 ust. 4 i 5 ordynacji NRD z r. 1963.

[29] Zob. § 17 i § 18 ordynacji NRD z r. 1976 — „Gesetzblatt" 1976, nr 22.

nienia. Miało to na celu umocnienie autorytetu przyszłych deputowanych i zintensyfikowanie stosunków pomiędzy organami przedstawicielskimi i kolektywami pracowniczymi, zapewnienie wpływu robotników na treść decyzji organów przedstawicielskich, umocnienie więzi deputowanego ze środowiskiem zawodowym, z którym łączą go naturalne kontakty, niezależnie od granic okręgów wyborczych.[30] Chodziło więc o szersze uwzględnienie w wyłanianiu reprezentacji nie tylko interesów powstających w związku z zamieszkiwaniem na określonym terytorium, lecz również interesów kształtujących się w miejscu pracy. Nie oznacza to jednak, że wyłonienie reprezentacji oparto na zasadzie produkcyjnej. Nauka prawa jednoznacznie stwierdza, że do liczby zasad systemu wyborczego NRD należy zaliczyć terytorialną zasadę przedstawicielstwa, która znajduje wyraz w tym, że okręgi wyborcze tworzy się na podstawie terytorialnej.[31] Nadal też listy kandydatów ostatecznie ustala Front przy udziale indywidualnych wyborców.

W Związku Radzieckim ustawowa regulacja mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów, przeprowadzona jeszcze przed drugą wojną światową, bo w r. 1937, nie ulegała zmianie przez ponad 40 lat. Dopiero ordynacja wyborcza uchwalona w r. 1978 wprowadziła do niej zasadnicze zmiany i to stosunkowo w szerokim zakresie.[32] Z punktu widzenia niniejszych rozważań na uwagę zasługuje pięć jej nowych elementów.

1. Krąg podmiotów dysponujących prawem zgłaszania kandydatów został poszerzony. Obejmuje on bowiem nie tylko organizacje (KPZR, związki zawodowe, Komunistyczny Związek Młodzieży, spółdzielcze i inne organizacje społeczne), lecz również kolektywy pracownicze oraz zebrania wojskowych w jednostkach wojskowych.[33] Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z poprzednio obowiązującą ordynacją, która prawo zgłaszania kandydatów przyznawała wyłącznie organizacjom społecznym oraz stowarzyszeniom i to nie wszystkim, lecz wyraźnie w niej wyszczególnionym. Organizacje te mogły zgłaszać kandydatów z własnej inicjatywy lub na wniosek zebrań pracowników, wojskowych i mieszkańców osiedli.

2. Przyznając prawo zgłaszania kandydatów kolektywom pracowni-

---

[30] Zob. H. Melcer: *Kollektiwy trudiaszczichsia — razwitije i sowierszestwowanije socyalistyczeskoj diemokratii* [w:] *Priamaja...*, ss. 159—168.

[31] Zob. I. P. Ilinskij, B. A. Straszun, B. N. Topornin: *GDR — osnowy gosudarstwiennogo stroja*, Moskwa 1971, s. 136.

[32] Zob. zwłaszcza art. 38, art. 39, art. 40, art. 41 i art. 43 radzieckiej ordynacji z r. 1978 — „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta SSSR" 1978, nr 28.

[33] Na temat roli radzieckich kolektywów pracowniczych w zgłaszaniu kandydatów na deputowanych zob. N. Ranzina: *Rol' trudowych kollektiwow w formirowanii organow narodnogo priedstawitielstwa* [w:] *Prawowyje woprosy socyalisticzeskogo priedstawitielstwa*, Iwanowo 1983, s. 120 i n.

czym i zebraniom wojskowym, czego nie czyniła poprzednia ordynacja, ustawa wyborcza z r. 1978 określiła też sposób korzystania z tego prawa. W szczególności zgłaszanie kandydatów na deputowanych przez kolektywy pracownicze odbywa się na ogólnych lub oddziałowych zebraniach załóg, zwoływanych przez komitety związków zawodowych, zgłaszanie zaś kandydatów przez wojskowych odbywa się na zebraniach całej jednostki wojskowej lub jej części, zwoływanych przez dowództwo. Co więcej, każdy uczestnik zebrania ma prawo brać udział w dyskusji nad kandydaturami, popierać zgłoszone kandydatury albo proponować ich wycofanie. Wreszcie — uchwałę o zgłoszeniu kandydata podejmuje się większością głosów uczestników zebrania.

3. Po raz pierwszy ordynacja wyborcza z r. 1978 stworzyła istotną gwarancję demokratycznego trybu wyłaniania kandydatów przez organizacje społeczne. Wymaga ona bowiem, by uchwała o zgłoszeniu kandydata została podjęta „[...] większością głosów pełnego stanu odpowiedniego organu organizacji społecznej" oraz, by liczba głosów oddanych na zgłoszonego kandydata była podana w protokole.

4. Znaczne poszerzenie kręgu podmiotów dysponujących prawem zgłaszania kandydatów spowodowało przyjęcie odpowiednich rozwiązań przeciwdziałających zgłaszaniu w okręgu wyborczym nadmiernej liczby kandydatów. Chodzi w szczególności o przyznanie organizacjom społecznym, kolektywom pracowniczym i zebraniom wojskowym prawa popierania kandydatur zgłoszonych przez inne organizacje, kolektywy i zebrania, a także o przyjęcie instytucji tzw. okręgowych narad przedwyborczych, fakultatywnie zwoływanych w danym okręgu wyborczym przez organy organizacji społecznych. Celem tych narad — w których biorą udział przedstawiciele organizacji społecznych, kolektywów pracowniczych, zebrań wojskowych — jest przedyskutowanie zasadności zgłoszonych w okręgu kandydatów, udzielenie poparcia określonym kandydatom, wystąpienie do obywateli i do ich organizacji z apelem i odezwami wyborczymi. Mają one zatem na celu wyselekcjonowanie zgłoszonych kandydatów. Warto zwrócić uwagę na to, że Związek Radziecki jest drugim państwem, którego ustawodawstwo wyborcze włącza do mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów tzw. kolektywy pracownicze. Wcześniej nastąpiło to w NRD. O ile jednak w NRD obligatoryjny udział kolektywów pracowniczych w postępowaniu wyborczym ogranicza się do sprawdzania i zaaprobowania wysuwanych przez partie i organizacje kandydatów, o tyle w Związku Radzieckim kolektywy te mogą nie tylko — poprzez swoich przedstawicieli — opiniować na tzw. okręgowych naradach przedwyborczych wysunięte kandydatury, lecz również samodzielnie zgłaszać do komisji wyborczych swoich kandydatów. Warto też zwrócić uwagę na to, że radzieckie ustawodawstwo wyborcze — inaczej niż ustawoda-

wstwo NRD i innych europejskich państw socjalistycznych — nie przewiduje bezpośredniego udziału indywidualnych wyborców w początkowym etapie postępowania wyborczego. Dotyczy to zwłaszcza wyborców występujących w roli mieszkańców, a nie pracowników. Mogą oni włączać się do wyłaniania kandydatów wyłącznie za pośrednictwem partii i organizacji społecznych.

5. Według ordynacji wyborczej z r. 1978 podmioty dysponujące prawem zgłaszania kandydatów mogą w każdej chwili przed wyborami wycofać swoich kandydatów, podejmując w tej sprawie uchwałę w trybie przewidzianym przy zgłaszaniu kandydatów i przekazując ją okręgowej komisji wyborczej, która powiadamia o tym ludność okręgu wyborczego. Również sam kandydat może w każdej chwili przed wyborami wycofać swoją kandydaturę, informując o tym okręgową komisję wyborczą. Jeżeli to nastąpiło po upływie terminu przewidzianego na dokonanie rejestracji kandydatów i jeżeli w okręgu wyborczym nie ma innych kandydatów, wówczas okręgowa komisja wyborcza za zgodą Centralnej Komisji Wyborczej zwraca się do organizacji społecznych, kolektywów pracowniczych, zebrań wojskowych w jednostkach wojskowych z propozycją zgłoszenia nowego kandydata. Jeżeli natomiast okres, który pozostał do dnia wyborów, uniemożliwia zgłoszenie, zarejestrowanie i przedyskutowanie nowej kandydatury, wybory w danym okręgu odbywają się w miesiąc po przeprowadzeniu wyborów do Rady Najwyższej.

Wprowadzone przez radziecką ordynację wyborczą z r. 1978 zmiany i uzupełnienie w odniesieniu do mechanizmu ustalania kandydatów na członków Rady Najwyższej w znaczym stopniu uwzględniały dotychczasową praktykę. W szczególności w latach sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych kandydaci na członków Rady Najwyższej byli w zasadzie wyłaniani (na wniosek organizacji społecznych na ogólnych zebraniach załóg pracowniczych) większością głosów.[34] Następnie w każdym okręgu wyborczym odbywały się przedwyborcze konferencje przedstawicieli organizacji społecznych i kolektywów pracowniczych, na których często dokonywano selekcji uprzednio wyłonionych kandydatów i ostatecznie ustalano 1 kandydata ubiegającego się o mandat.[35] Praktyka ta wywarła więc wpływ na ustawową regulację mechanizmu ustalania kandydatów, dokonaną w r. 1978. Warto w tym miejscu dodać, że w wyborach przeprowadzonych bezpośrednio po wejściu w życie ustawy wyborczej z r. 1978 wszyscy kandydaci na deputowanych do Rady Najwyższej

[34] Zob. W. K. Grigorjew: *Poriadok organizacyi i prowiedienija wyborow w Wierchownyj Sowiet SSSR*, Moskwa 1974, s. 46 oraz Szczetinin: *Sowietskaja izbiratielnaja sistiema*, Moskwa 1974, s. 35 i n.

[35] Zob. Grigorjew: *op. cit.*, s. 47.

byli wysunięci na zebraniach kolektywów pracowniczych lub na zebraniach wojskowych w jednostkach wojskowych.[36]

Dotychczasowe rozważania umożliwiają sformułowanie kilku wniosków:

1. W europejskich państwach socjalistycznych rola wyborców w ustalaniu kandydatów była i jest ustawowo uregulowana. Regulacja ta została na ogół przeprowadzona w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, z wyjątkiem Związku Radzieckiego, gdzie udział wyborców we wczesnym etapie postępowania wyborczego był przewidziany już przez ordynację wyborczą z r. 1937, oraz w NRD, gdzie udział ten został uregulowany dopiero w r. 1963. W Polsce w latach 1960—1976 od tej regulacji odstąpiono, a w Czechosłowacji od r. 1971 ustawodawstwo wyborcze w ogóle nie przewiduje udziału wyborców w ustalaniu kandydatów.

2. Zakres i charakter bezpośredniego udziału wyborców w ustalaniu kandydatów zmienił się. W szczególności w większości państw udział ten przestał być fakultatywny, a stał się obligatoryjny. Nie dotyczy to — jak się wydaje — Polski, gdzie wyborcy nie muszą bezpośrednio brać udziału w ustalaniu kandydatów, skoro ordynacja wyborcza dopuszcza możliwości umieszczenia na liście kandydatów nazwisk osób nie przedstawionych wyborcom na ich zebraniach. Nie dotyczy to także Związku Radzieckiego, którego ordynacja z r. 1978 w ogóle nie przewiduje bezpośredniego udziału indywidualnych wyborców w początkowym etapie postępowania wyborczego.

3. Podstawową formą organizacyjną bezpośredniego udziału wyborców w ustalaniu kandydatów są ich zebrania. Forma ta nie występuje tylko w NRD, gdzie wyborcy biorą udział w ustalaniu list kandydatów na publicznych posiedzeniach Komisji Narodowego Frontu NRD.

4. Zebrania wyborców posiadają na ogół charakter zebrań konsultacyjnych. Jedynie na Węgrzech od r. 1970 stały się zebraniami „zgłaszającymi". Co więcej, ustawodawstwo wyborcze — z wyjątkiem ustawodawstwa węgierskiego — nie normuje zasad i trybu przeprowadzania tych zebrań. Sprzyja to — jak się wydaje — ukształtowaniu się praktyki, w której udział wyborców we wstępnej fazie postępowania wyborczego może stać się iluzoryczny.

5. W dwóch państwach, a mianowicie w NRD i w Związku Radzieckim, ustawodawstwo wyborcze wyraźnie przewiduje obligatoryjny udział kolektywów pracowniczych w ustalaniu kandydatów. Kolektywy te opiniują proponowane kandydatury, a w Związku Radzieckim posiadają nawet prawo zgłaszania kandydatów.

---

[36] Zob. W. K. Grigorjew: *Wybory w Wierchownyj Sowiet SSSR*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1979, nr 3, s. 144.

РЕЗЮМЕ

В европейских социалистических государствах роль избирателей в выдвижении кандидатов была и есть регулируема законами. Это регулирование было проведено в основном в первой половине пятидесятих годов, за исключением СССР, где участие избирателей на первоначальном этапе избирательной процедуры предусматривалось еще положением о выборах 1937 г., и в ГДР, где это участие было урегулировано только в 1963 г. Это регулирование применялось всегда за исключением Польши, где в 1960—1976 гг. от него отказались и в Чехословакии, где с 1971 г. избирательное законодательство вообще не предусматривает участия избирателей в выдвижении кандидатов.

Границы и характер непосредственного участия избирателей в выдвижении кандидатов менялось. В частности, в большинстве государств это участие перестало быть факультативным и стало облигаторным. Это не касается, как кажется, Польши, где избирателям не обязательно непосредственно принимать участие в выдвижении кандидатов, так как избирательное положение допускает возможность помещать в списке кандидатов фамилии лиц, не представленных избирателям ранее (на их заседаниях). Это не касается также Советского Союза, где избирательное положение 1978 г. вообще не предусматривает непосредственного участия индивидуальных лиц на первоначальном этапе избирательной процедуры.

Основной организационной формой непосредственного участия избирателей в выдвижении кандидатов являются их заседания. Эта форма не практикуется лишь в ГДР, где избиратели принимают участие в составлении списков кандидатов на публичных заседаниях Комиссии народного фронта ГДР.

Заседания избирателей в общем имеют консультативный характер. Только в Венгрии с 1970 г. они стали „выдвигающими" заседаниями. Более этого, избирательное законодательство, за исключением венгерского, не нормирует принципов и порядка проведения этих заседаний. Это способствует, кажется, возникновению такой практики, в которой участие избирателей во вступительной стадии избирательной процедуры может стать чисто иллюзорным.

В двух государствах, а именно в ГДР и СССР, избирательное законодательство явно предусматривает облигаторное участие рабочих коллективов в выдвижении кандидатов. Эти коллективы дают характеристики предлагаемых кандидатур, а в Советском Саюзе они даже имеют право выдвигать свои кандидатуры.

RÉSUMÉ

Dans les pays socialistes européens, le rôle des électeurs dans la fixation des candidats était et reste toujours réglé par la loi. En général, cette régulation a été réalisée dans la première moitié des années cinquante, à l'exception de l'Union Soviétique, où la participation des électeurs à l'étape d'activité électorale a été prevue encore par le système électoral de 1937, et de la Rép. Dém. Allemande, où cette participation a été reglée seulement en 1963. Cette régulation était toujours appliquée, sauf en Pologne où on l'a abandonnée dans les années 1960—1976, et en Tchécoslovaquie où depuis 1971 la législation électorale ne prévoit pas du tout la participation des électeurs dans la fixation des candidats.

L'étendue et le caractère de la participation directe des électeurs dans la fixation des candidats changeait. En particulier, dans la plupart des Etats, cette participation a cessé d'être facultative et elle est devenue obligatoire. Comme il parait, cela ne concerne pas la Pologne où les électeurs ne doivent pas prendre part direct dans la fixation des candidats car le système électoral admet la possibilité d'insérer, sur la liste des candidats, les noms des personnes n'ayant pas été présentées aux électeurs lors de leurs réunions. Cela ne concerne pas non plus l'Union Soviétique où le système de 1978 ne prévoit pas du tout la participation directe des électeurs individuels à l'étape initiale de la procédure électorale.

Les réunions des candidats sont la forme fondamentale d'organisation de la participation directe dans la fixation des candidats. Cette forme n'existe pas uniquement dans la R.D. Allemande où les électeurs participent dans la fixation des listes des candidats lors des séances publiques de la Commission du Front National de la R.D.A.

Les réunions des électeurs ont généralement le caractère des réunions de consultation. Seulement en Hongrie, depuis 1970, elles sont devenues des réunions „présentantes". En plus, la législation électorale, exception faite de la législation hongroise, ne règle pas les principes et le cours de ces réunions. Cela favorise — comme il paraît — la formation de la pratique dans laquelle la participation des électeurs dans la phase initiale de la procédure électorale peut devenir purement illusoire.

Dans deux Etats, à savoir: la R.D.A. et l'U.R.S.S., la législation électorale prévoit nettement la participation obligatoire des collectifs de travailleurs dans la fixation des candidats. Ces collectifs expriment leur opinion sur les candidatures proposées, et en URSS, ils ont même le droit de poser les candidatures.